

# 東日本大震災とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）：再考

原田 博夫\*

## 1. 大震災で明らかになったこと

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震・津波・原発事故へと波及し、その人的・物的被害は未曾有の規模に及んだ。発災時点の民主党政権は菅内閣だったが、世論の離反・党内抗争を経て成立した野田内閣の下、9ヶ月後の12月16日に、誰もが気がかりだった福島第1原子力発電所1～3号機の原子炉が冷温停止状態に達したことをもって、事故収束へのステップ2を達成したとの「収束」宣言を発した。しかし、原発事故の深刻さや見通しが不透明なことは誰の目にも明らかだった。こうした民主党政権の不十分・その場しのぎの対応が、結局は、その後の第46回総選挙（2012年12月16日）での、民主党の大惨敗・自民党の圧勝の背景・引き金となった。

この大震災が明らかにしたものは、第1に、地震・津波・原発事故などへのこれまでの日本の対応・備えが形式的・表面的に過ぎ、現実的状况を本気で想定していなかったことである。被災や事故の現場のみならず意思決定の中核でも同様な混乱に陥り、結局は、右往左往に終始し時間の空費につながった。真の意味での危機管理あるいはリスク・マネジメントが、国民のどのレベルでもできていなかったのだ。大災害への備えとしてのマニュアル（対応手順書）が全くなかったわけではない。しかし、それを必要とする状況が発生した時、そうしたマニュアルの存在それ自体に立ち返る冷静さと、その最低限の必須事項を呼び起こす知恵と具体的な行動も、個別的・断片的・部分的にはともかく、体系的・組織的に動かす仕組み・ノウハウ・連携が不足していた。つまり、20世紀後半から21世紀初めの時点での日本では、危機に組織的・体系的に対応する仕組みと心構え、そしてそれらの日々の動作確認が形骸化し劣化していたのである。

第2は、学問・研究の世界でのタコつぼ化が、異常なまでに進行していたことである。明治・大正以降の地震学は、関東大震災（1923年）の経験などを踏まえて、着実

---

\* 専修大学社会関係資本研究センター代表・大学院経済学研究科長・経済学部教授

\*\* 本稿における図の作成は、専修大学社会関係資本研究センター（代表・原田博夫）のPD・田中康裕君に負っている。

に蓄積されてきたはずだったが、ともすると特定地域の地震予知などの特定事案に相当の人的・物的資源を振り向けすぎてきた嫌いがある。物理学者で名随筆家の寺田寅彦東大教授の警句「地震は忘れたところにやって来る」（1934）の教訓は、結局、今回も活かされなかった。せっかくの知見が、他の分野に適切に伝わらず、ましてや一般公衆には部分的かつ歪曲されてしか伝わらなかった。こうした知のタコつぼ化・分業化の弊害は、自然科学・科学技術の分野に止まらず、社会科学・人文科学にまで及んでいる。

社会科学の分野では、基本的に平時における進行を前提に設計・構築されているさまざまな社会的制度・組織を、非常事態に際してどのようにスイッチを切り替えるべきかについて、あらかじめ思考実験を行い、その問題点や課題などを検討しておくべきであった。しかし、そうした問題領域は、そもそもそうした事象がレアケース（特異）なるがゆえに、いわばマニアック（例外的）と見なされ、研究者からは本流視されなかった。結局は、平時の研究の世界では傍流に追いやられてしまうのである。

歴史・文学などの人文科学の分野では、こうした非日常的で特異な自然現象などは、しばしば公式な記録のみならず日記などにも、膨大に書き記されている。また、全国土に及ぶ地質学・考古学の知見も、近年は相当に蓄積されている。これらを重ね合わせ、知見のネットワーク化を進めれば、新たな知の認識が形成される可能性がある。確かに、部分的には、平安時代前期の貞観地震（869年）のように、歴史文書と考古学・地質学の知見が合致しており、研究者のレベルでは認識の共有化が進んでいたという事例もある。しかし、残念ながら、それらも多くは、過去の記録として一部の研究者や実務家レベルにとどめ置かれ、国民一般にむき出しで提示するにはインパクトが強すぎるかもしれないとの懸念もあり、現在につながる可能性のある問題としては一般には意識されることも、浸透することもなかった。

総じて言えば、第1の問題も第2の問題も、高度に精緻化し緻密な社会的仕組みの中で日々の生活が展開されている現代の日本社会が、あえて思考の枠外において来たものもろもの（特異かも知れないが決して例外ではない）事態が噴出した際、どのように対処すべきかについて、虚を突かれたのである。その意味では、過去の関東大震災（1923年9月1日）のときの方が、むしろ政策決定のトップも現場のレベルでも、限られた資源と情報の中での判断と行動には、大いに参考にすべき点がある<sup>1</sup>。

こうした反省を踏まえたうえで、第3のポイントとして、被災者・被災地におけるその秩序立った行動は、大いに刮目に値するということである。人々の冷静な行動については、海外メディアがすでに大震災直後から注目し、あまつさえ、日本人の静かな対応に称賛すら寄せている。多くの日本人にとってこれはいささか面映ゆいが、海

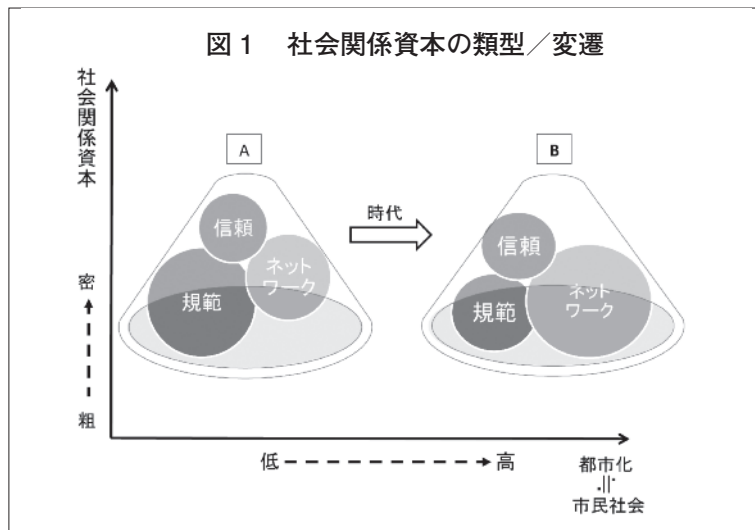
---

<sup>1</sup> このような状況は、吉村（1977）に描かれている。

外からの感嘆の声は別に皮肉でもなく、ましてや卑下すべきものでもない。ここで明らかになったのは、日本社会でこれまで形成・蓄積されてきた社会関係資本の確かな存在である<sup>2</sup>。したがって、地震・津波・原発事故からの避難の際に重要な役割を果たした社会関係資本であるが、復旧から復興に進む際にも、やはり重要な役割を果たすはずであるし、そうした側面を踏まえた復旧・復興を進めるべきだろう。

## 2. 社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の経済的意味

社会関係資本の定義には様々あり、その構造・機能・役割などで確定し難い部分がある。しかし、おおよその理解では、規範、ネットワーク、信頼の3要素から成るとみられている。「規範」は、家族・親族、地域社会（コミュニティ）、組織での行動の基礎にあるもので、内部的・親密な関係では明文化の必要はなかったが、関係性が外延的になるにつれて次第に成文化されたものへと転化する傾向と必然性がある。「ネットワーク」は、人々の社会活動が広範囲となり高度化するにつれて、既存の血縁・地縁関係を超えて繋がる必要性・必然性が出てきた際に同時的に発生するもので、同業組合を経由した繋がりや趣味を同じくする者同士の集まりなども、こうした連携の具体的な表れである。「信頼」は、規範やネットワークそれ自体がうまく機能するために必要な前提条件であると同時に、規範やネットワークを統合して全体的な作用を調和的にする機能をもっている。おおよその3要素間の相互関係のイメージは、図1の通りである。



<sup>2</sup> 東日本大震災の際における社会関係資本の重要性と、これまでの社会科学の認知の甘さについては、原田（2012）で述べている。

まずそれぞれの社会には、固有の社会関係資本が存在し、それは容易には変化しない。その意味では、それぞれの国・地域社会のある時代における社会関係資本のレベル・水準・度合いは、基本的には一定と推定される。要するに、縦軸の社会関係資本のAとBのレベルには変化がない。しかし、時代状況の変化によって、典型的には都市化が進むと、社会関係資本の中身が変化する。たとえば、農村型の社会であれば、地域社会の縛りが強いために規範的な要素が強いが、都市型社会では、人々のつながりは多面的・多角的に広がり、各種のネットワークが張り巡らされるようになる。つまり、都市化に代表されるような時代の変化によって、社会関係資本はAからBへと変質するのである。これは、一つの国・地域社会での時間の経過に沿ったタイムシリーズでの変化と見ることもできるが、同じ時代における異なった国・地域でのクロスセクションの差異と見ることもできる。なお、ここでは、横軸の時代の変化（時間経過）と都市化は、ほぼパラレル（同時進行）と見ているが、併せて、いわゆる政治的成熟度を反映する市民社会の進展も、ほぼ連動しているものとする。

このように定義された社会関係資本の機能だが、稲葉（2011）によると、対象の範囲（ミクロかマクロか）と性格（構造的なものか、価値観などの認知的なものか）の組み合わせに即して、私的財、公共財、クラブ財のタイプに分けられる。基本的にミクロ的で構造的な個人間ネットワークは、「私的財としての社会関係資本」と見なされる。社会全般に対する信頼（一般的信頼）・規範はマクロであり、認知的なもので、「公共財としての社会関係資本」である。特定の個人間・グループ内での信頼・規範（含む互酬性）は前2者の中間であり、「クラブ財としての社会関係資本」と見なされる。このような分類は、社会関係資本の多面的な要素を反映しているが、基本的には、消費面に着目した定義である。

消費財としてとらえても、消費主体の最終的な経済行動の側面、つまり、需要の観点と、それをターゲットにした消費財の生産・販売の側面の2つの区別が重要である。前者の側面は、消費主体が消費行為を行ってしまえば、その消費主体の満足度（効用）を引き上げることはあったとしても、その財自体は社会的には存在しなくなる。社会的に影響が残るのは、消費財の生産・販売面である。その活動に従事する企業にとっては、この生産・販売はまさに活動の目的であり、それを継続する組織・仕組み・人材・資金調達を含めたもろもろの企業活動それ自体に意義がある。このように理解すると、消費財としての社会関係資本は、最終需要の側面では、より多くの消費可能性が関係者の効用を引き上げるので、相対価格の変化の要素も織り込む必要はあるが、社会的にもより多くの提供が望ましいことになる。他方、生産面からは、一般的には、当該財を人々がどのように需要しているかに加えて、その生産コストと利益率を総合的に踏まえて、生産の拡大・継続が検討される。その結果として、縮小あるいは中止もありうる。問題は、消費財としての社会関係資本の生産では、その生産コストの膨大さ、あるいは関係者の特定が困難で利益配分の不明確さなどのため、一



般企業が容易にチャレンジしにくいことである。この点で、公共財との共通性が出てくる。

このように、社会関係資本に関する稲葉（2011）の定義・認識は、最終消費財としての性格にやや限定され過ぎている。社会関係資本の意義は実は、その中間財的側面にある。あるいは、投入財的側面と言ってもよい。その意味では、仮に社会関係資本が経済財として定義・把握できたとしても、それを安易に総需要に加算してはならない。むしろ、最終需要という観点からは、それを二重計算してはならない。とりわけ、公共財としての社会関係資本の取り扱い、慎重でなくてはならない。私的財あるいはクラブ財の場合であっても、すでに計算済みの部分については、付加する必要はない。付加すべき不算入部分についても、限定的であるべきだ。

そもそも社会関係資本の、とりわけ公共財としての性質は、ソフトな社会基盤（インフラストラクチャー）だということである。物理的・ハード的に目に見えるものではないし、明文的に規定されているわけでもない。それにもかかわらず、人々の社会活動全般に対して、その行動規範や指針を暗黙のうちに提示し、全体的な枠を網羅的にかけている。ただ、人々がそれをどのように認識するかで、その受け止め方は様々となる。同じ制度・ルール・慣行であっても、非常に厳格に受け止める人はおおむね忠実な体现者になるが、緩やかに解釈し不用意に行動する人はしばしば逸脱者となる。つまり、この中間財・公共財の要素をはらんだ社会関係資本は、認識論の世界で存在することになる。しかしだからと言って、実在の経済的な価値と無関係かと言えば、そうではない。なぜなら、実在物の経済的な価値も、その実在物をどのように評価するかによって変わって来るからである。要するに、社会関係資本には、実在物の価値に変換・修正を施す機能がある。つまり、社会関係資本を経由することによって、実在物の価値が決定される。たとえば、現金通貨（紙幣や硬貨）は国家（政府・中央銀行）の信用によって、価値の源泉が付与される。この信用がどこから生じるかといえば、それこそ社会関係資本に他ならない。この点で、稲葉（2011）が、社会関係資本の機能のうち認知的な性格を取り上げているのは、妥当なところである。

### 3. 社会関係資本を見極めた支援・政策を

社会関係資本が消費財の性格に止まるならば、それは消費面に限定しても、生産面を含めても、いずれでもより多くの社会関係資本を生産・蓄積することが経済的に望ましいし、それを推進する政策が採用されるべきである。その結果として、社会関係資本の数値も変化（増加）するはずである。しかしむしろ、社会関係資本は前節で論じたように、その機能面で、中間投入財の要素を含んでいる。中間投入財が潤沢になれば、それを活用した経済活動が活発になることからその経済的な波及効果が、一種の乗数効果として見込める。経済的成果（国内純生産 NDP）との関連では、消費財は

結果であり、中間投入財は過程（プロセス）である。社会関係資本は生産プロセスとして機能することによって、結果として経済活動に貢献することが期待される。つまり、社会関係資本は経済活動に関連するとしても、社会関係資本自体を増加させることに意味があるのではなく、それを經由して多様な社会的ネットワークを喚起し、その特性に合わせた経済取引を多様化・深化させることが期待される。

しかし、社会関係資本の効果は必ずしもプラス面だけでなく、マイナス面にも作用する可能性がある。端的に言って、伝統的なタイプの社会関係資本は（図1の社会関係資本A）、しばしば、人々の社会関係を拘束して日常生活を縛り、人々の行動をしがらみでがんじがらめにする恐れもある。人々が近代化あるいは経済発展を希求する根源的なモチベーションには、経済成長が進めば、こうした硬直的な人間・社会関係を打破できるかもしれないという願いが込められている。慶應義塾の創設者・福沢諭吉（1899）が「門閥制度は親の敵である」と喝破した江戸時代の政治・社会制度はまさにその事例で、幕末、人々を倒幕運動へ突き動かした原動力はこの点にあった。日本ではさらに、明治・大正、第2次世界大戦後の占領下の時代を経て、近代化・市民社会・アメリカ文化の進展・浸透もあって、図1の社会関係資本Bへと変質している可能性がある。

つまり、ある時代状況の下での国・地域社会には一定のソーシャル・キャピタルが存在するが、そのパターン（構成要素）は時代状況の変化に応じて、変化（変質）する。この変化（変質）は、人々の価値体系の変化（差異）と連動している。つまり、どのような要素を重視した社会なのかということが、少なくとも事後的には判明する。しかし、数量的には、とりわけ単一の尺度で把握・表現することは困難である。したがって、時代的・経年的に変化（増加あるいは減少）することもないし、地域的・文化的に異なる（高いあるいは低い）、とも言えない。

また、社会関係資本は同じ時代状況下であっても、必ずしも国全体で一つに統一されているわけではなく、地方・地域によって、社会関係資本の異なったパターンが認められる。たとえば、都市部と農村部では、人々の生活基盤・経済システム・家族形態などが異なることから、両者の社会関係資本には差異がある。大都市圏内でも、その中心部と郊外では、居住者の経済基盤・生活圏・意識構造などが異なることから、やはり両者の社会関係資本には差異がある。さらには、さまざまな職業・職種間でも、それぞれに異なった社会関係資本を背景に価値観に差異がみられる。

このように考えると、社会関係資本を意識的に促進する政策は、単一の指標に集約された数値の引き上げを目標にすることに他ならず、話の順序を取り違えた政策である。しかし、社会関係資本と無関係に経済政策を進めることも、問題をはらんでいる。そもそも、社会関係資本は人々の価値観を反映した評価（の変換）体系なので、同じ政策が異なった地域に適用されても、それを受け止めるそれぞれの地域の人々が異なった社会関係資本を背景に異なった評価をする可能性があり、結果として政策効果には

差異が生じる。つまり、社会関係資本が地域ごとに異なるのであれば、それに応じて、政策を講じなくてはならない。要は、各地域の現時点での社会関係資本の状況（パターン）を踏まえて、具体的な経済政策を構想し実施に移す必要がある。くれぐれも、当該地域の社会関係資本の状況（パターン）を無視して、効率性・資源節約を追求するあまり、全国的に画一的な政策を進めてはならない<sup>3</sup>。

#### 4. アベノミクスへの期待と不安・懸念

自民党は第46回総選挙（2012年12月16日）で勝利し、2012年末には自公連立による第二次安倍政権が発足した。すでに選挙戦終盤から、自民党の勝利を織り込んだ株価の上昇や円安シフトが期待値から動き出し、内閣が発足し政権が本格的にスタートすると、さまざまな経済指標も上向きの兆しを見せ、世論調査での支持率も好意的である。

こうした流れは、安倍自公政権に対する期待の高さを反映したものだが、その裏付けとしての経済政策戦略が妥当なものを受け止められていることによる。具体的には、20年に及ぶ長期のデフレ不況を一掃するために、(1) 日銀との連携を強化する、(2) 公共事業を含めた財政政策を発動する、(3) 経済・産業の成長戦略を具体的に推進するべく、休眠状態だった経済財政諮問会議を復活させ新たに日本経済再生本部を立ち上げ、マクロとミクロの両面から成長戦略を練り・実行する態勢を固めた。こうした仕掛けは鮮やかで、その内容も妥当かつ適切でメッセージも明確なため、株価・為替の市場も好感している。

しかし一つだけ懸念がある。それが国土強靱化政策である。

自民党は第46回総選挙の前、『国土強靱化基本法案』を2012年6月1日に発表した。そもそもこの発想は、民主党が第45回総選挙（2009年8月30日）の際のマニフェストで「コンクリートから人へ」を掲げて勝利し、政権に就いた後も、事業仕分けの際や前原国土交通大臣によるハッ場ダム（群馬県長野原町）の建設中止などの方針（結局その後、この方針は撤回されることとなった）が、有権者にアピールしていたことが背景にある。加えて、藤井（2011）（2012）などの議論が、そうした自民党の政策決定のシナリオを用意したものと思われる。その後、第46回総選挙で自民党が勝利して自公政権が復活した以上、この国土強靱化政策が現実味を帯びている。

しかしこの着想には疑問・懸念がある。第1に、こうした国土総合開発型の経済成長政策は、単純に第二国土軸の形成を目指すようなものであれば、いささか時代遅れだということである。まだ全国的に社会基盤（インフラストラクチャー）が不足して

<sup>3</sup> 経済学自体を、こうした視点から再構築すべきだとの指摘は猪木（2012）によっても提案されている。

いた時代であれば、こうした大規模・中期的な目標を掲げて達成する手法にも意味はあったが、すでに全国土に相当のインフラ・ネットワークが整備されている。むしろ1960年・70年代に整備されたインフラの老朽化が無視できない状況にある。要は、公共事業の量的側面ではなく、中身が問題である。

第2に、とりわけ被災地における社会関係資本を無視した事業推進になる可能性がある、という懸念である。どうしても、公共事業を量的に確保しようとする、全国的に画一的な事業展開が図られがちである。しかし本文でみたように、今回の被災地はとりわけ濃密な社会関係資本が蓄積・持続されてきた地域社会である。確かに、被災地でも、インフラの再整備を求める声は大きい。しかしそれは、必ずしも全国的に画一的に、規格化されたインフラを単純に整備することではないはずである。現地事情に応じたインフラ整備であってほしい。

せっかく好調にスタートしているアベノミクスなので、是非ともこの際日本経済・社会からデフレ不況を一掃してもらいたい。そうした期待の中で、一抹の不安・懸念がこの一点に尽きるのである<sup>4</sup>。

## 5. 東日本大震災の復旧・復興対策から見てきたもの

東日本大震災後を振り返ると、その経過日数に応じて、復旧・復興の中身が変化している。直後の数日から数週間は、まさに文字通りの人命救助・緊急支援からスタートした。次いで数カ月かけて、支援物資をいかに運搬するか、そのために寸断されボトルネックとなった交通網の応急的な復旧措置、避難所の生活環境を少しでも引き上げる措置が順次とられた。さらに半年が経過したころは、住居を失った被災者への仮設住宅の建設・割り当て、直接的な被災は免れても生活基盤が断ち切られたため日常生活に困窮している地域・地区への支援物資の手当て、雇用先・職場が消失あるいは倒産したため仕事や収入を失った（直接的だけでなく、間接的に影響を受けた）被災者への（広義の）雇用・失業保険の支給・延長などが続く。こうした活動は、当初は、公的機関（役所、警察、自衛隊、消防、など）の組織的な活動によって復旧・復興のベースラインが支えられ、併せて、各種の国内外を含めたNPO・NGOなどによるボランティア活動が相当にきめ細かく現地に入り込んだ。加えて、そうした活動には、新聞・ラ

---

<sup>4</sup> ただ、直近の新聞報道によると、自民、公明両党は、2013年2月27日（水）夕方の、防災・減災に関するプロジェクトチームの会合で、東日本大震災を踏まえて国内の防災体制の強化を目指す国土強靱化法案を修正することで合意したようである。公明党が策定した「防災・減災ニューディール」推進基本法案と一本化し、3月にも、法案骨子をまとめ、「国土強靱化」の法案名称の変更も検討した上で、第183回国会（常会）に議員立法として共同提案する模様である。第二次安倍内閣の見事さは、現時点では臨機応変な変わり身の早さであり、そのスタンスはこの案件の扱い（変更・修正）にも生きている。



ジオ・テレビなど既存のメディアだけでなく、やはり情報通信ネットワークの普及・浸透が大いに貢献していた<sup>5</sup>。

事故発災から2年が経過し、極めて甚大な被害・損害ではあったが、多くの被災者・被災地で再建に向けた歩みが始まっている。それには、極めて手間取ったとはいえ、何とか緊急的に組み替え・執行している平成23年度予算・24年度予算の効果・貢献もある。そもそも平成23年度予算は、菅・民主党政権の下、政府案が2010年12月24日に閣議決定され、2011年1月24日には国会に提出され審議も始まっていた。しかし国会審議の最中の2011年3月11日に、東日本大震災が発生した。与野党とも国会審議を一時棚上げにして、ともあれ3月29日には、一般会計歳出総額92兆4,116億円に上る平成23年度予算が成立した。その後、総額4兆153億円に上る平成23年度補正予算（第1次）は、4月22日に閣議決定され、5月2日に成立した。総額1兆9,988億円の平成23年度第2次補正予算は、7月5日に閣議決定され、7月25日に成立した。総額12兆1,025億円に上る平成23年度第3次補正予算は、10月21日に閣議決定され、11月21日に成立した。さらに、総額2兆5,345億円に上る平成23年度第4次補正予算は12月20日に閣議決定され、2012年2月8日に成立した。4次にわたる平成23年度補正予算の総額は20兆6,511億円（単純合計）に上っている。これらはすべてが東日本大震災の復旧・復興事業に充当されるわけではないが、本予算から東日本大震災関連に振り向けられるものも含めれば、直接的な被害総額（内閣府推計、2011年6月24日）16.9兆円を概ねカバーするものである。

平成24年度予算は当初段階から復興対策を盛り込んで、編成されている。まず、「平成24年度予算の概算要求組み替え基準について」が2011年9月20日に閣議決定され、平成24年度予算は平成23年度第3次補正予算と一体的・連続的に編成するものとし、東日本大震災からの復旧・復興対策にかかる経費については別途管理のために特別会計を設けることとした。その結果、平成24年度予算は2011年12月24日に閣議決定されたが、年度内成立が困難となったため、2012年3月29日に平成24年度暫定予算（2012年4月1日から6日までの間）3兆6,105億円（うち、約3.2兆円は地方交付税交付金等）を成立させ、年度当初の空白を回避した。結局、2012年4月5日に成立した平成24年度予算は、一般会計総額90兆3,339億円、東日本大震災復興特別会計総額3兆7,754億円（うち、一般会計からの繰り入れは5,507億円）等となった。その後、補正予算の編成には至らないものの、経済情勢の低迷を背景に、予備費等を活用して震災からの復旧・復興を図る観点から、「経済危機対応・地域活性化予備費等の活用」を2度ほど、総理指示に基づき閣議決定している。2012年10月26日閣議決

<sup>5</sup> このような状況は、新（2012）が描く世界とは逆の意味で、「商店街の形成・再生」過程に該当する。また、幸田（1899）が明治期の東京の都市形成プロセスと無計画ぶりを、初期徳川治世下の江戸造営との対比で批判的に論じた状況にも類似する。

定の第1弾は、総額で国費4,000億円超、事業費7,500億円超の規模で、11月30日閣議決定の第2弾は、国費8,803億円、事業費1.2兆円程度の規模である。

さらに、2012年12月16日に投票・開票された第46回総選挙の結果、野党・自民党が圧勝し、与党・民主党が大敗北したため、政権交代の事態となり、12月26日に、自公連立による第二次安倍内閣が発足した。自公政権は、15カ月予算の観点から平成24年度補正予算と25年度予算を一体的・連続的に編成・活用する方針を立て、まずは、総額10兆2,027億円（うち、東日本大震災復興特別会計分は1兆1,953億円）に上る平成24年度補正予算を2013年1月15日に閣議決定し、2月26日に成立させた。このように、復旧・復興事業は事業規模全体では概ね被害総額をカバーしている、とはいえる。しかし、個別的には、問題が多い。

たとえば、復興庁である。そもそも、被災者・被災地に対するワンストップで包括的なサービスの提供を狙いとした復興庁は、東日本大震災復興基本法（2011年6月24日）で設置の基本方針が規定されてから、約8カ月後の2012年2月10日に設置された。まずは、具体的な設置にこぎつけるまで、なぜかくも長期間を要したのか、その経緯には極めて問題が多い。加えて、最初の具体的な取り組みとして2012年3月2日に公表された復興交付金交付可能額（第1回）の通知内容が、極めて国民・被災者・被災地の神経を逆なでするものだった。申請額が事業費4,991億円・国費3,899億円に対して、配分額は事業費3,055億円・国費2,510億円にとどまった。「これでは、せっかくの復興庁は査定庁ではないか」との非難の声が、いまだ復興事業に物心両面で本格的に取り組めていない被災地自治体サイドから上がった。さすがにこの声は核心をつくものだったので、第2回以降は常に申請額を上回る配分額が通知されている。その結果、第1回（2012年3月2日）・第2回（5月25日）・第3回（8月24日）・第4回（11月30日）を通じた合計額は、申請額が事業費1兆5,775億円・国費1兆2,394億円に対して、配分額は事業費1兆6,829億円・国費1兆3,705億円で、配分額が申請額を上回っている。このように復興庁の目玉事業の取り組みも、試行錯誤ではあるが、改善がみられる。しかし、これだけの事業を現地では本当に消化できているのだろうか。このような疑問がわいてくる<sup>6</sup>。

## 6. 家計・地域の生活に着目した経済指標、政策の設定を

前項の予算措置などによって、被災者・被災地の状況はどれだけ改善しているのだ

---

<sup>6</sup> このような批判を踏えて第二次安倍内閣では新たな復興対策を発表した。そのうち、復興交付金についても、対象事業を拡大する。これまでは、住宅や工場を再建するための用地造成が中心だったが、第5回（2013年3月8日）の配分からは防災拠点となる公共施設や営農に必要なトラクターなども対象にする。基盤整備事業にはほぼ資金が行き渡ったため、今後は、生活の再建を念頭に、より細かい分野に配ることとなった。

ろうか。避難者数でみると（東日本大震災復興対策本部事務局および復興庁の調べ）、発災直後（2011年3月14日）には約47万人に及んだとみられるが、第1回調査（2011年6月2日現在）では、避難所（公民館・学校等）41,143人、旅館・ホテル28,014人、その他（親戚・知人宅等）32,483人、住宅等（公営・仮設・民間・病院を含む）22,954人で、総数124,594人である。震災から1年後の第20回調査（2012年3月8日現在）では、避難所568人、旅館・ホテル86人、その他17,590人、住宅等326,046人で、総数344,290人である。さらに11カ月後の調査（2013年2月7日現在）では、避難所139人、旅館・ホテル0人、その他15,412人、住宅等299,645人で、総数315,196人である。この統計は、被災直後のさまざまな制約下で取りまとめられたものなので、とりわけ被災後半年程度は、調査から抜けていたり二重計算が含まれていたりして、必ずしも精確でなく全体的な整合性が取れていない。しかし、避難者数が、ほぼ1年後に34.4万人であるのに対して、2年後でも31.5万人に上ることは、事態があまり改善していないことを示している。つまり、現在の復興対策は、いまだ被災者のニーズに切れ切れでない可能性がある。あるいは、被災地で必要としているのは資金や事業ではなくて人材・雇用・職場なのかもしれない。そうした実態も、こうした統計データからはなかなか浮かびあがってこない。

このようなミスマッチの事態は、福島第一原発事故の影響を色濃く残している福島県東部（浜通り地域）では、とりわけ深刻で、この地域では、そもそも広範・深刻な放射能汚染を背景にいつ果てるとも知れない避難生活を余儀なくされている被災者には、生活再建どころか事態収束の目途が立っていない<sup>7</sup>。

そもそも人々の日常生活は、平時では、日々の繰り返しと持続可能性が重要なポイントである。家計の世帯主およびそれに準ずる構成員が一定の職業に就いていて、家計収入がある程度安定的に見込める場合には、それぞれの家計はその家計構成員の生活の永続性・恒常性を第一優先順位とする。その意味で、家計収入の主たる貢献者が失業したり、収入が減少し、しかもその事態が継続する場合には、この家計はそれまでの生活スタイルを変更せざるを得なくなる。他の誰かが、代わって家計収入を補うこともあり得る。支出を切り詰めることもあり得る。前者の場合であれば、労働市場への参入が低賃金・非正規雇用の形で現れてくる。後者の場合は、消費支出とりわけ不要不急の支出を抑えて、節約型の消費傾向になる。このような需要構造の変化は、製造業・サービス業などの供給部門にも波及してくる。そうなると、産業構造全体に影響が出てくることになる。いずれにせよ、個々の家計でのこうした対応は様々なので、経済政策としては、個々の家計や企業を直接的・個別的に対象にするのではなく、マクロ（集計量）の経済変数を指標に具体的な対策を講じる必要がある。しかし、

<sup>7</sup> 山下（2013）も指摘するように、地震・津波・原発事故を含んだ今回の大震災が東北で起きた意味は、決して無視できるものではないという認識は忘れてはならない。

ここでのポイントは、仮にそうした政策手段にならざるを得ないとしても、その企画立案あるいは政策効果を見極め判断する際は、個々の家計や企業の日常生活の状況を反映した指標などを意識的に集約して活用する必要がある、ということである。こうした観点に立つと、今回の東日本大震災後の復興過程にあつては、個々の家計や企業の生活基盤・拠点がどのように回復してきているか、そして、日常生活を日々送る上で必要な資金をどのように調達・確保できているかを反映するデータをできるだけ多面的に整備する必要がある、ということである。しかも、この種のデータは全国的に画一的なものではなく、とりわけ被災地ごとの諸事情を反映した情報でなくてはならない。

もちろん人は、明るい将来への希望・展望がなくては生きる望み、あるいは生きている価値そのものを失ってしまう。そうした希望や展望を描きにくい状況にある被災者・被災地に、国（中央政府）や他の地域の人々が具体的な指針やアドバイス、あるいは事業機会や就業機会を提供することは、大いに意味のあることである。しかし、そもそも人は（とりわけ成人であれば）そうした外からの手助けなしでも、自ら起き上がり、歩んでいこうとする本能をもっている。少なからざる人は、自らの足で立ちたいと考えている。復興過程で重要なのは、このような本能的な自立心を引き出す仕組みを構築することである。そのようなニーズ・意欲がどこにあるのかは、まさに復興庁などが、各被災地・県ごとに設置されている復興局・復興庁事務所単位で把握し、具体的な取り組みを進めるべきである。その際、そうした本能的な自立心・推進力を物理的・心情的に殺いでしまいかねない、全国横並び（この場合は被災県・地域を同列に）という従来から国政全体を束ねてきた制度や手続きの慣行の呪縛からは、解放されるべきである<sup>8</sup>。

## 7. 個人的価値と社会的評価

人々の価値観はさまざまである。とりわけ、経済的に豊かで政治的な自由の保障されている現代の先進諸国では、人々の生活面や経済・消費活動には、無限大の自由が確保されている。しかし、そのような制約のない行動の背景にある自由に形成される個人的価値がどれだけ、家族や地域・組織などの外的な社会環境と無関係に（私的に）形成されているかという点、それはほとんど想像できない。自らの価値観を自覚的に形成してきたと自負している人でも、恐らくは、外部の社会環境と無縁に自らが成長してきたとは主張できない。その意味では人はまさに社会的動物なのである。

人は図2のように、まさに自らを取り巻くさまざまな社会的構成要素の中で育まれ

---

<sup>8</sup> 被災者の生活がどのように立ち直ってゆくかという観点からは、関東大震災時の銀座の復興を描いた水上（1923）が、庶民の心の機微を表現している。



る。中心には言うまでもなく、「家族」がある。家族の生活基盤が狩猟あるいは農耕である場合は「地域」が重要な柱になる。物々交換であるにせよ、人々・生活の交流が生まれてくると、自らを律し防御する上でも何らかの「組織」が生まれてくる。貨幣を媒介にした交換が広まると、取引は恒常化し、市場が形成され、「経済」が生活の全体を覆い始める。取引の範囲と規模が拡大すると、それを統治するための仕組みが必要となる。「政治」の登場である。この「政治」には、精神的・宗教的・歴史的な支柱が必要であり、それが「文化」である。

図2 社会的価値の構造



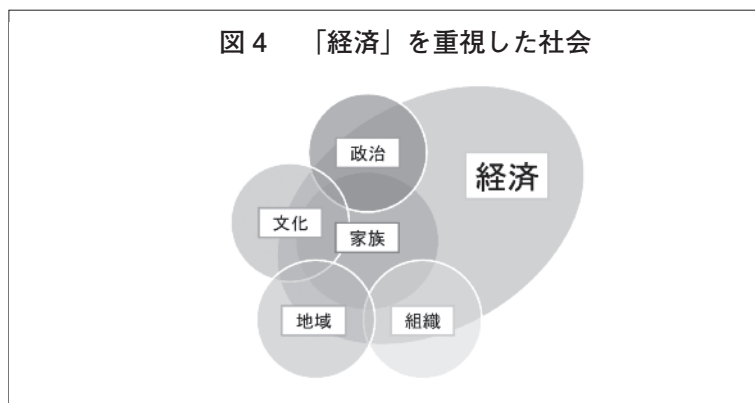
これらの構成要素のうちどの要素が重視されているかで、その社会の特徴を描くことができる。たとえば、図3のように、「地域」を重視した社会は、狩猟・農耕・漁労からなる伝統的な生活スタイルを保持している。狩猟時代を経た後に成立した古代社会は、まさにここに基盤を置き、「政治」と「文化」を高度化したものである。

図3 「地域」を重視した社会



図4は、貨幣を媒介にした交易を基盤に、広大な太洋・砂漠の介在を物ともせず

香辛料・特産品を求めて取引を進めた中世にすでに萌芽的となり、大量の工業製品を製造・販売するために膨大なエネルギーを利用し、多量の廃棄物を排出するに至った近代で決定的となった「経済」至上主義の時代を表現している。現代は、この時代を引き継いでいる。この「経済」至上主義では、「組織」も「文化」も「政治」も「経済」に支配されているが、伝統的な「地域」や「家族」さえも「経済」に覆われている。



それでは、こうした社会的価値がどのようにして形成されるかといえば、それは、「信頼」、「規範」、「ネットワーク」から成ると見なされる社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）を通じてである。人々がその社会でどのような社会関係資本を形成しているかによって、その社会における社会的価値の構造は異なってくる。つまり、社会関係資本はバーグソン（1938）＝サミュエルソン（1947）型の社会厚生関数に相当する。たとえば、「地域」を重視した社会（図3）では、「規範」のウェイトが高いはずである。あるいは、「経済」を重視した社会（図4）では、「ネットワーク」のウェイトが高くなっている可能性がある。この社会関係資本は、その社会を構成している個人の価値から形成されるものであるが、その形成・合成プロセスは、社会的な合意形成にどのような制度・仕組みを想定するかで、いろいろ想定できる。民主制の下では、標準的な推論によれば、アロウ（1951）型の社会厚生関数がこれに相当する<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> ここでの2つのタイプの社会厚生関数（Social Welfare Function）の理解・整理は、基本的には、熊谷（1964）に負っている。

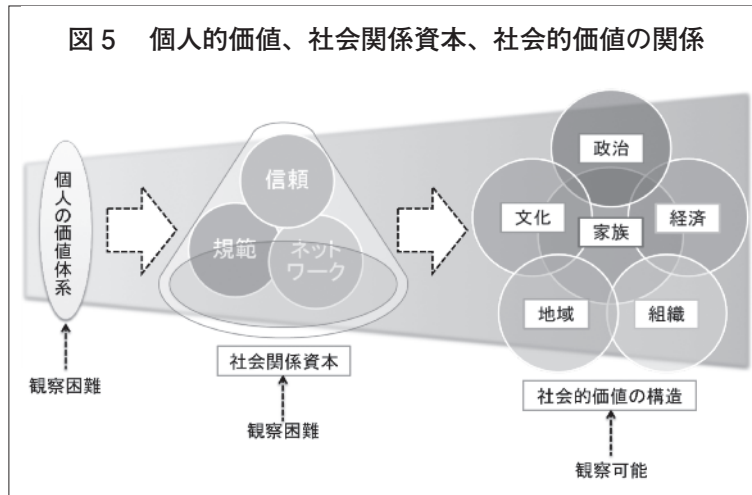


図5の三者（個人的価値、社会関係資本、社会的価値）間の関係は、基本的には、個人的価値から出発し、社会関係資本を経由して、社会的価値の構造が決定するものの、それらは相互に往復的であり、全体として相互依存적である。したがって、三者は独立して存在しているわけではない。そうした関係性を理解した上で、果たしてわれわれにこうした関係性が具体的に認識できるかといえ、それはなかなか難しいといわざるを得ない。とりわけ、個人的価値と社会関係資本そのものは観察困難で、そもそも客観的には測定不能かもしれない。それに対して、社会的価値の構造の方は、それぞれの構成要素を適切に設定できさえすれば、各種のアンケート調査や統計データなどによってその社会の価値の構造を類推することは可能である<sup>10</sup>。

以上の考察を踏まえると、東日本大震災の被災者・被災地における社会関係資本および社会的価値は、とりわけ東北沿岸域では、明らかに「規範」を重視し、「地域」にウェイトを置いた価値体系で貫かれている。そうした構造が明らか以上、それを基礎にした復興を基本に据えるべきである。人は孤立しては生きられない、そもそも社会的存在なのである。同時に、どのようなものであれ未来を生きるためには、自分だけでなく家族・地域などのこれまでの来し方を踏まえた過去に拘らざるを得ない。さまざまな過去と断絶した人生・生活は根なし草のようで、情緒が安定しない。くれぐれも、効率性を追求するあまりに、被災者・被災地に対して画一的な復興対策を進めることだけは避けなくてはならない。

<sup>10</sup> そのような試みとしては、たとえば、猪口・ブロンデル（2008）による欧亜18カ国調査や、専修大学社会関係資本研究センター（2009～13年度、代表：原田博夫）による東アジア7カ国・地域および国内調査がある。

## 8. 社会関係資本の測定と、幸福度指標

社会関係資本の濃淡で、同じ経済財の数量であってもその評価が異なり、実物経済の現実の状況に対する人々の満足度は異なってくる。端的に言えば、社会関係資本の状況（パターン）いかんによっては、経済的に豊かでも人々の満足度・幸福度が低いかもしれないし、経済的に貧しくても人々の満足度・幸福度は高いかもしれない。その意味では、経済状態と人々の満足度・幸福感には、直接的な因果関係はない。しかし、突然に失業して経済状態が悪化した場合などは、明らかに満足度・幸福感が減少するだろう。人々の満足度・幸福感には経済的側面だけでなく、社会的な評価も反映している。結婚し、子供をもち世帯を構えることは社会的に認知される可能性を高め、人々の満足度・幸福感を高める。フクヤマ（1995）はこの要素を積極的に強調した。しかし、このように社会的かつ経済的に重要な要素であっても、それが具体的・客観的に測定できない変数は、一般的には、社会科学とりわけ経済学では思考の枠外に追いやられる。

社会関係資本の測定は、そもそもこの概念自体に曖昧なところがある（とりわけ、「資本」概念を使用することには批判がある）ために、経済学者には不人気である。たとえば、ダスグプタ（2001）は、この概念の利用を否定はしないまでも、社会関係資本そのものを把握・計測するよりも、それが制度や人的資本に組み込まれ含まれている可能性・方向性を示唆している。

同様なケースは、幸福度指標にも言える。近年のわが国では、多くの国民が自らを幸福と感じている（と伝えられている）ブータンの事例が、よく報道・引用されている。しかし、これもこの調査の選択肢が「幸せか、幸せでないか」の2分法に対する回答だという説明を聞くと（小峰（2012））、いささかはぐらかされたような気がしてくる。しかし、主観的な変数は計測不能なので、経済学の検討の対象から外すという傲慢さに対して批判的なよりアカデミックな観点からのアプローチもあり、たとえば、フライ（2008）などは、その代表例である。そこでは、これまでの経済学が評価基準としてきた効用関数の引数を経済財の数量に限定していたのに対して、プロセスにも注目すべきこと、それを織り込むことが可能なことを明らかにしている。

このように見てくると、社会関係資本も幸福度もいずれも直接的な測定は困難だが、人々の生きる上でどちらも重要な要素である。適切に問題状況を設定すれば、間接的・補完的な指標からその大小・増減を類推することは可能である。こうした努力を放棄することは、社会科学あるいは経済学の知的怠慢ではないだろうか。



## 参考文献

- Arrow, Kenneth J. (1951, 2<sup>nd</sup> ed. 1963), *Social Choice and Individual Values*, John Wiley. (ケネス・アロー（1951、第2版1963＜長名寛明訳（1977）＞）『社会的選択と個人的評価』日本経済新聞社）
- Bergson, Abram (1938), “A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics,” *Quarterly Journal of Economics*, February.
- Dasgupta, Partha (2001), *Human Well-being and the Natural Environment*, Oxford University Press. (パーサ・ダスグプタ（2001）＜植田和弘監訳（2007）＞『サステナビリティの経済学—人間の福祉と自然環境—』岩波書店）
- Inoguchi, Takashi and Jean Blondel (2008), *Citizens and The State: Attitudes in Western Europe and East Southeast Asia*, Routledge. (猪口孝、ジャン・ブロンデル（2008＜猪口孝訳（2010）＞）『現代市民の国家観：欧亜18カ国調査による実証分析』東京大学出版会）
- Frey, Bruno S. (2008), *Happiness: A Revolution in Economics*, The MIT Press. (ブルーノ・S・フライ（2008）＜白石小百合訳（2012）＞『幸福度をはかる経済学』NTT出版）
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Simon & Schuster. (フランシス・フクヤマ（1995＜加藤寛訳（1996）＞）『「信」無くば立たず』三笠書房）
- Samuelson, Paul A. (1947, Enlarged ed. 1983), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press. (ポール・A・サミュエルソン（1947、増補版1983＜佐藤隆三訳（1967、増補版1986年）＞）『経済分析の基礎』勁草書房）
- 新 雅史（2012）『商店街はなぜ減びるのか—社会・政治・経済史から探る再生の道—』光文社新書.
- 稲葉陽二（2011）『ソーシャル・キャピタル入門—孤立から絆へ—』中公新書.
- 猪木武徳（2012）『経済学に何ができるのか—文明社会の制度的枠組み—』中公新書.
- 熊谷尚夫（1964）『経済政策原理』岩波書店.
- 幸田露伴（1899）『一国の首都、他1篇』岩波文庫、1993年.
- 小峰隆夫（2012）「幸福度を測る（上）—日本とブータンを比較する」『日本経済研究センター会報』連載コラム、7月19日号.
- 自由民主党（2012）『国土強靱化基本法案（平成24年6月1日）』.
- 寺田寅彦（1934）『天災と国防』（復刻は、講談社学術文庫 2011）.
- 原田博夫（2012）「会長講演：公共選択とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」『公共選択』木鐸社、第58号、pp.4-17.
- 福沢諭吉（1899）『福翁自伝』岩波文庫、1978年.
- 藤井聡（2011）『列島強靱化論—日本復活5カ年計画—』文春文庫.
- 藤井聡（2012）『救国のレジリエンス—「列島強靱化」でGDP900兆円の日本が生まれる—』講談社.
- 水上瀧太郎（1923）『銀座復興、他3篇』岩波文庫、2012年.

山下祐介（2013）『東北発の震災論—周辺から広域システムを考える—』ちくま新書.  
吉村昭（1977）『関東大震災』文春文庫、新装版・2004年.